UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Przedmiotowa ustawa adresuje najważniejsze problemy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, odpowiadając na rosnące oczekiwania społeczne odnośnie zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z dróg publicznych, prowadząc do:

1) zmniejszenia liczby ofiar wypadków komunikacyjnych, w tym ofiar śmiertelnych;
2) zapewnienia egzekwowalności odpowiedzialności za przypadki naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
3) uniemożliwienia szczególnie zdemoralizowanym, zdeterminowanym sprawcom popełniania kolejnych przestępstw i wykroczeń drogowych;
4) usunięcie stanu niekonstytucyjności spowodowanego zidentyfikowanym brakiem efektywnej ochrony obywateli przed sprawcami najcięższych naruszeń prawa w obszarze ruchu drogowego.

W tym celu projekt ustawy zawiera najważniejsze zmiany w prawnym otoczeniu ruchu drogowego, oparte o najlepsze europejskie wzorce.

Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce w ciągu ostatnich kilku lat uległ poprawie, ale nadal stoją przed naszym krajem bardzo duże wyzwania z nim związane. W 2023 roku na polskich drogach doszło do 20 936 wypadków drogowych, w których śmierć poniosło 1 893 osoby, a 24 125 zostało rannych, w tym 7 545 odniosło poważne obrażenia. W porównaniu z rokiem 2022 na polskich drogach:

- liczba ofiar śmiertelnych zmniejszyła się o 3 osoby (-0,2%),
- liczba rannych spadła o 618 (-2,5%), ale liczba poważnie rannych wzrosła o 54 osoby (+0,7%),
- liczba wypadków spadła o 386 (-1,8%),
- liczba kolizji zgłoszonych policji wzrosła o 3 725 (+5,2%).

W 2023 roku liczba ofiar śmiertelnych uległa minimalnej poprawie i pozostała nadal poniżej poziomu 2 tys.[1] W 2023 roku w odniesieniu do oczekiwanych wartości w NPBRD 2021-2030 liczba zgonów była niższa o 581 osób (-23,5%), a liczba ciężko rannych o 1 445 osób (-16,0%). W ciągu ostatnich dziesięciu lat liczba wypadków drogowych w Polsce zmniejszyła się o 40,1%, spadła również liczba ofiar śmiertelnych o 40,9%, a liczba ciężko rannych zmalała o 35,1%.[2]

W Polsce od lat szczególnie zauważalny jest problem dotyczący liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych wśród pieszych, rowerzystów, motorowerzystów i motocyklistów, czyli tzw. niechronionych uczestników ruchu drogowego. W 2023 roku ofiary śmiertelne w tej grupie stanowiły 44,9% ogólnej liczby zgonów wskutek wypadków drogowych, podczas gdy w 2014 roku było to 53,4%. W 2023 roku w wyniku wypadków drogowych:

- zginęło 458 pieszych (co stanowiło 24,2% ogólnej liczby ofiar śmiertelnych), a ciężkie obrażenia odniosło 1 786 pieszych (23,5% ogółu ciężko rannych),
- zginęło 154 rowerzystów (8,1%), a ciężkie obrażenia odniosło 1 063 rowerzystów (14,0%),

[1] *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce w 2023 roku. Analiza danych o wypadkach drogowych* Przemysław Skoczyński, Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Instytut Transportu Samochodowego
[2] ibidem

- zginęło 158 motocyklistów (8,3%), a ciężkie obrażenia odniosło 818 motocyklistów (10,8%),
- zginęło 42 motorowerzystów (2,2%), a ciężkie obrażenia odniosło 290 motorowerzystów (3,8%).

W porównaniu do roku 2022 liczba ofiar śmiertelnych zmniejszyła się wśród pieszych o 0,4%, wśród rowerzystów o 9,4% i wśród motorowerzystów o 20,8%.[3]

Mimo widocznego wyraźnego trendu spadkowego zarówno jeśli chodzi o samą ilość wypadków, jak i wypadki śmiertelne, Polska nadal plasuje się powyżej średniej unijnej w tym zakresie. Wymownym tego przykładem jest wskaźnik, jakim jest liczba wypadków śmiertelnych na milion mieszkańców, gdzie średnia unijna wyniosła w roku 2023 46, podczas gdy wskaźnik ten dla Polski wynosił w roku 2023 52.[4] W 2018 r. UE wyznaczyła cel ograniczenia liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych o 50%, a po raz pierwszy również poważnych obrażeń – do 2030 r. Zostało to określone w opracowanym przez Komisję Europejską strategicznym planie działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego i unijnych ramach polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2021–2030, w którym określono również plany bezpieczeństwa ruchu drogowego mające na celu osiągnięcie zerowej liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych do 2050 r. („wizja zero"). W Polsce cel ten znalazł swoje odzwierciedlenie w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030 opracowanym przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w 2021 roku.

W ostatnich latach przeprowadzono w Polsce szereg zmian legislacyjnych mających na celu poprawę w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. Najważniejszą z nich była zmiana ustawy Prawo o Ruchu Drogowym, która weszła w życie 1 czerwca 2021 roku, a która wprowadziła cztery nowe regulacje prawne:

- piesi otrzymują pierwszeństwo nie tylko, gdy znajdują się na przejściu dla pieszych, ale także wchodząc na to przejście. Przepis ten nie dotyczy tramwajów, które nie muszą ustępować pierwszeństwa pieszym na przejściu dla pieszych przez torowisko;
- wprowadzono zakaz korzystania przez pieszych z telefonów komórkowych i innych urządzeń elektronicznych przechodząc i wchodząc na jezdnię – ten zakaz dotyczy również przejść dla pieszych;
- dopuszczalna prędkość w obszarach zabudowanych w nocy wynosi tak samo, jak w dzień 50 km/h;
- na autostradach i drogach ekspresowych należy zachować minimalny odstęp od poprzedzającego pojazdu. Odstęp ten w metrach nie może być mniejszy niż połowa prędkości, z która porusza się kierujący, wyrażonej w kilometrach na godzinę.

Wprowadzone zmiany niemal natychmiast przełożyły się na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. W 2021 r. na polskich drogach zginęło 527 pieszych, rannych zostało 4304 pieszych, w tym 1672 było ciężko rannych, a na przejściach dla pieszych życie straciło 153 pieszych, rannych zostało 2275 pieszych, w tym 922 było ciężko rannych. W 2022 roku zginęło 460 pieszych, rannych zostało 4367 pieszych, w tym 1 652 było ciężko rannych, a na przejściach dla pieszych życie straciło 145 pieszych, rannych zostało 2391 pieszych, w tym 923 było ciężko rannych. Oznacza to, że w 2022

[3] ibidem
[4] Unijna baza danych CARE dotycząca wypadków drogowych i źródeł krajowych

sytuacja uległa pewnej poprawie i zginęło mniej pieszych ogółem o 13% a na przejściach dla pieszych mniej o 5%. [5]

Pogłębiona analiza wpływu wprowadzonych zmian prawnych wykazała, że w ciągu 24 miesięcy funkcjonowania pierwszeństwa pieszych także przed przejściem dla pieszych liczba wypadków i ofiar na przejściach dla pieszych spadła, przy czym najkorzystniejsze zmiany dotyczyły liczby zabitych pieszych (-23,6%) i ciężko rannych pieszych (-10,2%). Niestety udział tych wypadków w ogólnej liczbie wypadków nieznacznie wzrósł, jedynie udział pieszych zabitych na przejściach dla pieszych w ogólnej liczbie zabitych w okresie 24 miesięcy po wprowadzeniu nowych przepisów nieznacznie zmalał.[6] Podobnie pozytywne efekty przyniosło zmniejszenie dopuszczalnej prędkości w obszarach zabudowanych w godzinach 23:00–5:00. Po wprowadzeniu zmian stwierdzono spadek liczby ofiar śmiertelnych o 32%, liczby wypadków o 12,6%, a liczby rannych o 9%.[7]

Poprawie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego służyły także kolejne, wydawane od grudnia 2021 roku rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, podnoszące górną granicę grzywny najpierw na 2 500 zł, a potem na 5 000 zł w przypadku tzw. recydywy. Ponadto podniesiono również maksymalną liczbę punktów karnych, które można otrzymać za wykroczenie z 10 na 15. Wzrosły również kary za niewskazanie kierującego pojazdem. Ich stawki są uzależnione od rodzaju wykroczenia drogowego, który popełnił poszukiwany sprawca. Jeśli dojdzie do kolizji, za niewskazanie kierowcy grozi 2 000 zł mandatu. Stawka wzrośnie do 4 000 zł w razie wypadku. Jeżeli przekroczenie dopuszczalnej prędkości zostanie zarejestrowane przez fotoradar, to Inspekcja Transportu Drogowego może nałożyć dwukrotność grzywny, którą otrzymałby sprawca wykroczenia (ale nie mniejszą niż 800 zł). Natomiast w przypadku innych naruszeń przepisów mandat za nieujawnienie kierowcy wynosi 500 zł (sąd może podwyższyć stawkę do 30 000 zł).

Ostatnią z wprowadzonych w ostatnich latach zmian prawnych była nowelizacja Kodeksu Karnego z września 2023 roku, która wprowadziła obligatoryjny przepadek pojazdu mechanicznego w przypadku popełnienia przestępstwa prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, jeśli zawartość alkoholu w organizmie sprawcy była nie niższa niż 1,5 promila we krwi lub 0,75 mg/dm3 w wydychanym powietrzu. Przepisy te weszły w życie 14 marca 2024 roku.

Wszystkie wymienione wyżej zmiany prawne wypełniają zalecenia zawarte w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030, a także wpisują się w zalecenia ograniczenia o połowę liczby ofiar śmiertelnych wypadków do roku 2030 i osiągnięcia „wizji zero" w roku 2050, tj. braku ofiar śmiertelnych. Niemniej, mimo pozytywnego wpływu wprowadzonych zmian legislacyjnych tempo spadku ilości wypadków i ofiar śmiertelnych jest niewystarczające, a osiągnięcie założonych celów na lata 2030 i 2050 bez wprowadzenia dalszych zmian prawnych nie jest realne.

Pomimo dużej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w ostatniej dekadzie nadal Polska pod względem ilości wypadków oraz ilości ofiar śmiertelnych znajduje się powyżej średniej unijnej. Zmiana w ilości ofiar śmiertelnych rok do roku w latach 2022 i 2023 wyniosła w Polsce -0,2% podczas gdy średnia unijna wynosi -1%, a założony cel wynosi -6%. Poziom -1% przekroczyło 11

[5] *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Analiza wpływu zmian w ustawie Prawo o ruchu drogowym wprowadzonych w 2021 roku na bezpieczeństwo ruchu drogowego*, Anna Zielińska, Przemysław Skoczyński, Warszawa, grudzień 2023
[6] ibidem
[7] ibidem

państw spośród 27 państw członkowskich UE, a poziom -6% 8 krajów członkowskich.[8] Pod względem ilości śmierci w wypadkach drogowych Polska zajmuje niechlubne, 19 miejsce na 27 krajów członkowskich, przekraczając średnią unijną o 6 punktów i tylko nieznacznie będąc poniżej średniej unijnej dla roku 2013, która wynosiła o 3 punkty więcej niż obecny wynik naszego kraju.[9]

Krytycznym problemem pozostają wciąż drastyczne zdarzenia drogowe, skutkujące ofiarami śmiertelnymi, które opinia publiczna oraz publicyści coraz częściej nazywają "zabójstwami drogowymi", z racji podmiotowych i przedmiotowych aspektów popełnienia tych czynów, m.in. jazdy z prędkością drastycznie przekraczającą limity (o 100-150 km/h), jazdy pod wpływem alkoholu i ucieczki z miejsca zdarzenia.

Państwo Polskie pozostaje również bezradne wobec stosunkowo nowych patologicznych zjawisk w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego – przede wszystkim drastycznych naruszeń dozwolonej prędkości, szeroko komunikowanych przez samych sprawców w mediach społecznościowych, dokonywanych również w ramach urządzania w terenie zabudowanym dużych miast nielegalnych wyścigów.

Coraz większą grupę sprawców wypadków śmiertelnych stanowią osoby, wobec których orzekane są kolejne równoległe zakazy prowadzenia pojazdów mechanicznych – ich egzekucja jest całkowicie bezskuteczna, kompromitując polski wymiar sprawiedliwości i wywołując oburzenie opinii publicznej.

Jednym z najważniejszych problemów dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce jest również niska skuteczność karania kierowców za wykroczenia drogowe. Według statystyk Inspekcji Transportu Drogowego w 2022 roku ponad 0,5 mln wykroczeń (dokładnie 526 440 wykroczeń) zarejestrowanych przez IDT przez CANARD nie zakończyło się mandatem (52% spraw!). Masowe postępowania dotyczące ww. czynów są całkowicie nieefektywne w reżimie odpowiedzialności wykroczeniowej, niestety bardzo szeroko rozpropagowane w społeczeństwie są taktyki postępowania pozwalające na uniknięcie odpowiedzialności, np. podanie danych nieistniejącej osoby, bez podania przy tym miejsca zamieszkania.[10,11]

Nawet w przypadku poprawienia egzekwowalności ww. naruszeń, brak jest możliwości skokowego zwiększenia liczby urządzeń rejestrujących, bez udziału jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie w Polsce użytkowanych jest najmniej fotoradarów na długość dróg publicznych, zwłaszcza w ramach odcinkowego pomiaru prędkości, niż w innych państwach UE.

Wyżej wymienione przykłady wskazują, że istnieje konieczność wprowadzenia dalszych zmian legislacyjnych, wykraczających poza reformy dokonywane w latach 2021–2023, które – mimo pozytywnego oddziaływania na bezpieczeństwo ruchu drogowego – okazały się niewystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony życia i zdrowia obywateli naszego kraju..

Polskie społeczeństwo konsekwentnie i z coraz większym zdecydowaniem, opowiada się za ucywilizowaniem obszaru ruchu drogowego w Polsce poprzez skuteczną walkę z najcięższymi naruszeniami prawa w tym zakresie.

---

[8] 18th Road Safety Performance Index (PIN) Report, European Transport Safety Council, June 2024
[9] ibidem
[10] *Polacy udają Ukraińców, aby nie płacić mandatów*, Rzeczpospolita, 1 marca 2024
[11] *Kierowcy stosują tę metodę, żeby uniknąć mandatów*, Auto Świat, 26 sierpnia 2024

Wspomniane zmiany prawne cieszą się dużym poparciem społecznym. Podniesienie maksymalnej kwoty grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych popierało w momencie wprowadzenia tych zmian we wrześniu 2022 roku 50,6% ankietowanych, podczas gdy przeciwnych było 34,2% pytanych, a 15,2% nie miało zdania.[12] W podobnym badaniu przeprowadzonym rok wcześniej proponowane zmiany popierało 46,7% ankietowanych, przeciw było 36,3%, a nie miało zdania 17% badanych.[13]

Postawy ankietowanych wobec zmian w przepisach wpływających pozytywnie na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego są stałe od przynajmniej dekady, kiedy to po raz pierwszy przeprowadzono szeroko zakrojone badania opinii publicznej na zlecenie sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. 89% ówcześnie ankietowanych opowiedziało się za możliwością zamontowania we wszystkich samochodach urządzenia zwanego „blokadą alkoholową", uniemożliwiającego uruchomienie pojazdu, jeżeli kierowca ma w organizmie większy poziom alkoholu niż dopuszczają przepisy, 87% ankietowanych dopuszczało instalację we wszystkich samochodach urządzenia zwanego „czarną skrzynką", pozwalającego ustalić, jaka była przyczyna wypadku drogowego, 82% badanych popierało wprowadzenie przepisu, który zobowiązuje kierowcę do zatrzymania pojazdu w momencie, gdy pieszy zbliżając się do przejścia sygnalizuje zamiar przekroczenia jezdni. 90% ankietowanych zwracało uwagę na konieczność zwiększenia nacisku nadzór nad przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego, 91% badanych uważało, że kary za jazdę pod wpływem alkoholu powinny być surowsze, 83% badanych uważało, że kary za nieprawidłowe zachowania kierowców wobec pieszych powinny być surowsze, a 79% ankietowanych uważało, że kary za przekraczanie prędkości powinny być surowsze.[14]

Z badania postaw i opinii społeczeństwa względem bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadzonych na zlecenie KRBRD w 2018 r. w zakresie priorytetów bezpieczeństwa wynika, że średnio 25% ogółu badanych opowiada się za wprowadzeniem surowszych kar za przekraczanie dozwolonych prędkości, a średnio 14% ogółu badanych opowiada się za wprowadzeniem surowszych kar za nieprawidłowe zachowanie wobec pieszego na przejściach dla pieszych – jako jednych z ważniejszych działań do podjęcia, aby w krótkim czasie poprawić bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce (1. i 4. miejsce). Z badania tego w zakresie surowszych kar wynika, że 36% ogółu badanych zdecydowanie zgadza się z twierdzeniem, że należy stosować surowsze kary za przekraczanie prędkości, a 46% ogółu badanych raczej zgadza się z powyższym twierdzeniem. Łącznie daje to wielkość 82% ogółu badanych, którzy opowiadają się za stosowaniem surowszych kar za przekraczanie prędkości. Odsetek osób zdecydowanych w sprawie zaostrzenia kar za przekraczanie prędkości zwiększył się w stosunku do danych z 2014 r. (w 2014 r. 33%). Odsetek osób raczej zgadzających się z powyższym twierdzeniem w 2018 r. pozostawał na takim samym poziomie jak w 2014 r. (w 2014 r. 46%). Ze wspomnianego badania w zakresie surowszych kar wynika także, że 40% ogółu badanych zdecydowanie zgadza się z twierdzeniem, że należy stosować surowsze kary za nieprawidłowe zachowania kierowców wobec pieszych, a 49% ogółu badanych raczej zgadza się z powyższym twierdzeniem. Łącznie daje to wielkość 89% ogółu badanych, którzy opowiadają się za stosowaniem surowszych kar za nieprawidłowe zachowania kierowców wobec pieszych. Odsetek osób zdecydowanych w sprawie zaostrzenia kar za nieprawidłowe zachowania kierowców wobec pieszych zwiększył się w stosunku do danych z 2014 r. (w 2014 r. 33%).

[12] Badanie pracowni SW Research wśród użytkowników panelu on-line SW Panel w dniach 20-21 września 2022 r. na próbie 800 osób

[13] Badanie pracowni SW Research wśród użytkowników panelu on-line SW Panel w dniach 3-4 sierpnia 2021 r. na próbie 800 osób

[14] *Badanie postaw społeczeństwa względem bezpieczeństwa ruchu drogowego*, PBS na zlecenie Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Sopot 2014

Bezczynność organów Państwa w opisanych powyżej sferach ujęta być może jako skutkująca naruszeniem zasady praworządności i sformułowanej w art. 38 Konstytucji RP zasady prawnej ochrony życia. Naruszeniem praworządności jest w szczególności sytuacja, w której obowiązujące normy prawne mają charakter pozorny, są niewykonalne, nie pozwalają na racjonalne oczekiwanie przez społeczeństwo określonego sposobu ich działania. Problem ten w opisywanej tematyce dotyczy zarówno nieegzekwowalnej odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego (masowy poziom przedawnienia postępowań, możliwość bardzo prostego nielegalnego zwolnienia się z odpowiedzialności), lecz również pozycji członków społeczeństwa nienaruszających norm prawnych wobec wąskiej grupy zdeterminowanych sprawców wielokrotnych przestępstw, takich jak prowadzenie pojazdu pomimo sądowego zakazu. Osoby pokrzywdzone czynami dokonanymi przez takich przestępców mają uzasadnione poczucie, że państwo nie zapewniło im należytej ochrony przed tym zagrożeniem. Regulacje prawne powinny zapewniać jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, lecz także w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (wyroki z: 19 grudnia 2002 r., K 33/02 i 9 czerwca 2003 r., SK 5/03). Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny.

Bezczynność państwa w opisanych obszarach jest również problemem w kontekście art. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (dalej: Konwencja), której Polska jest stroną. ETPCz wskazuje jasno, że *"Art. 2 Konwencji nakłada na państwo obowiązek ochrony prawa do życia, poprzez wprowadzenie skutecznych przepisów prawa karnego w celu odstraszania od popełnienia przestępstw przeciwko temu dobru, wspieranych przez mechanizmy egzekwowania prawa w celu zapobiegania, tłumienia i karania takich naruszeń."* (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 stycznia 2019 r. 24385/10).

Uzupełniająco można wskazać na wyrok ETPCz dotyczący obowiązków pozytywnych państwa w kontekście przemocy domowej: *"W kontekście art. 2 Konwencji, wymagana jest natychmiastowa reakcja władz na zarzuty dotyczące przemocy domowej. W celu ustalenia, czy istnieje rzeczywiste i bezpośrednie zagrożenie dla życia ofiary przemocy domowej władze są zobowiązane do przeprowadzenia oceny zagrożenia dla życia, która jest autonomiczna, proaktywna i kompleksowa."* (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 czerwca 2021 r. 62903/15). Brak jest przesłanek pozwalających na uznanie, że inny sposób postępowania powinien cechować państwo w przypadku przestępstw drogowych, zagrażających życiu i zdrowiu ludzi.

W zdecydowanej większości krajów UE (tj. również państw – sygnatariuszy Konwencji) wprowadzono zautomatyzowane procedury egzekwowania odpowiedzialności za naruszenia przepisów utrwalone urządzeniami rejestrującymi. Różnią się one co do istoty (szeroko rozumiane postępowania karne kontra szeroko rozumiane postępowania administracyjne), jednak ich cechą wspólną jest praktyczny brak możliwości uwolnienia się od odpowiedzialności poprzez wykorzystywanie luk proceduralnych.

Jeśli chodzi o definicję osoby odpowiedzialnej za wykroczenie drogowe, można zidentyfikować następujące trzy koncepcje odpowiedzialności (za wykroczenia drogowe wykryte przez fotoradar bez natychmiastowego zatrzymania sprawcy):[15]

1) kraje, w których obowiązuje odpowiedzialność kierowcy, w tym: Dania, Finlandia, Niemcy, Luksemburg, Polska, Słowacja, Szwecja i Republika Czeska;

[15] https://www.verkeersrecht.nl/artikel/vr-2019115-road-traffic-offences-europe

2) kraje z pośrednią odpowiedzialnością właściciela pojazdu (np. poprzez sankcję w przypadku odmowy podania nazwiska kierowcy), np. Austria, Wielka Brytania i Hiszpania;
3) kraje z bezpośrednią odpowiedzialnością właściciela pojazdu (częściowo z możliwością zwolnienia lub wspólnej odpowiedzialności z kierowcą): Francja, Włochy, Holandia i Węgry.

Zestawienie to pokazuje, że w ramach poszukiwania skutecznego środka ochrony społeczeństwa przed naruszeniami prawa, możliwy jest szeroki wachlarz rozwiązań, z których każde spełnia przesłanki minimalnych gwarancji ochrony praw człowieka (w ramach ukształtowanych w tych krajach postępowań).

Odnośnie postulatów wprowadzenia do polskiego porządku "zabójstwa drogowego" – szczególnej postaci sprawczej przestępstwa wypadku drogowego, które umożliwi przypisanie sprawcy odpowiedzialności za czyn popełniony z zamiarem ewentualnym, jak wynika z przeanalizowanego ustawodawstwa państw UE,[16] konstrukcja taka obowiązuje m. in. we Włoszech, gdzie w ramach przestępstwa wypadku drogowego wprowadzono jego kwalifikowaną postać: *"Znamieniem strony przedmiotowej w przypadku włoskiego „zabójstwa drogowego" nie jest samo naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, lecz prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości (tak jak w przypadku art. 178 k.k.) lub przekroczenie dozwolonej prędkości o co najmniej 50 km/h."*. Przedmiotowa analiza omawia również kwalifikowane typy czynów drogowych wprowadzone m. in. w Australii, Wielkiej Brytanii oraz USA.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Przestępczość drogowa

Kodeks karny penalizuje obecnie następujące zasadnicze zachowania drogowe:

- Kto sprowadza katastrofę w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym zagrażającą życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach (art. 173 k.k.), w tym postać nieumyślna, kwalifikowana karalność w przypadku śmiertelnego skutku oraz karalność przygotowania (art. 175 k.k.).
- Kto sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (art. 174 k.k.) w tym postać nieumyślna.
- Kto, naruszając, chociażby nieumyślnie, zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, powoduje nieumyślnie wypadek, w którym inna osoba odniosła obrażenia ciała określone w art. 157 § 1 k.k. (art. 177 k.k.), w tym postać kwalifikowana skutkiem śmiertelnym.
- Kwalifikowane postaci katastrofy oraz wypadku, związane z okolicznościami sprawcy: znajdowanie się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego lub ucieczka z miejsca zdarzenia lub spożycie alkoholu lub zażycie środka odurzającego po popełnieniu czynu określonego w art. 173 § 1 lub 2, art. 174 lub art. 177 § 1, a przed poddaniem go przez uprawniony organ badaniu w celu ustalenia w organizmie zawartości alkoholu lub obecności środka odurzającego – skutkująca zwiększeniem kar.
- Kto, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, prowadzi pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (art. 178a k.k.).

[16] Edyta Dzielińska, Krzysztof Proć – Wypadek drogowy ze skutkiem śmiertelnym czy zabójstwo w zamiarze ewentualnym – kwalifikacja prawna najpoważniejszych zdarzeń drogowych, Prokuratura i Prawo 4, 2022

- Kto, pomimo wydania przez osobę uprawnioną do kontroli ruchu drogowego, poruszającą się pojazdem lub znajdującą się na statku wodnym albo powietrznym, przy użyciu sygnałów dźwiękowych i świetlnych, polecenia zatrzymania pojazdu mechanicznego nie zatrzymuje niezwłocznie pojazdu i kontynuuje jazdę (art. 178b k.k.).
- Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu, prowadzi pojazd mechaniczny, nie stosując się do decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami (art. 180a k.k.).

- Kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów (art. 244 k.k.).

Orzecznictwo sądowe kreuje rozróżnienie pomiędzy wypadkiem drogowym a katastrofą w ruchu drogowym. *"Katastrofą w ruchu drogowym jest zdarzenie zakłócające w sposób nagły i groźny ruch lądowy, sprowadzające konkretne, rozległe i dotkliwe skutki obejmujące większą liczbę ludzi lub mienie w znacznych rozmiarach oraz niosące ze sobą zagrożenie bezpieczeństwa powszechnego."* (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie – II Wydział Karny z dnia 19 grudnia 2018 r. II AKa 190/18). Istotnym dla rozróżnienia między wypadkiem a katastrofą jest kwestia liczby osób poszkodowanych bądź zagrożonych czynem – *"Oceniając czy zdarzenie z udziałem oskarżonego należy kwalifikować jako katastrofę w ruchu drogowym, czy też śmiertelny wypadek drogowy zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że gdyby chodziło o liczbę mniejszą niż 10, posłużyłby się słowem „kilku"."* (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie – II Wydział Karny z dnia 5 lipca 2018 r. II AKa 104/18) oraz *"Przestępną katastrofą w komunikacji jest zdarzenie w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, w którym kilka osób doznało obrażeń ciała lub powstała poważna szkoda w mieniu, a nadto zagraża ono życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach. Ilościowe określenie dóbr zagrożonych wskazuje, że ma to być zdarzenie groźne, niosące za sobą tak duże zagrożenie bezpieczeństwa ruchu, że stanowi jednocześnie zagrożenie bezpieczeństwa powszechnego. Na istnienie tego ostatniego elementu wskazuje identyczne określenie dóbr zagrożonych w tym przepisie jak w art. 163 § 1 KK, określającym zdarzenia mające postać zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego. W obu przepisach chodzi o życie lub zdrowie wielu osób albo mienie w wielkich rozmiarach. Liczba co najmniej 10 osób (nie licząc sprawcy) pozwala stwierdzić, że jest to wiele osób."* (wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – II Wydział Karny z dnia 13 czerwca 2017 r. II AKa 129/17).

Spowodowanie wypadku drogowego jest przestępstwem nieumyślnym. Jak wskazują eksperci, niezależnie od okoliczności podmiotowych i przedmiotowych czynu, praktycznie niemożliwe jest przypisanie sprawcy wypadku drogowego odpowiedzialności za zabójstwo w zamiarze ewentualnym – udało się to dotychczas wyłącznie w jednym przypadku osoby uciekającej przed policyjnym pościgiem i śmiertelnie taranującej pojazdem pieszego znajdującego się na jej drodze (wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu – II Wydział Karny z dnia 19 grudnia 2017 r. II AKa 281/17). Sąd stwierdził: *"W zależności od rodzaju stworzonej przez kierującego pojazdem mechanicznym sytuacji drogowej, wynikającej z naruszenia podstawowych zasad ruchu drogowego, ze świadomością wysokiego prawdopodobieństwa zaistnienia negatywnych skutków, którym sprawca nie stara się przeciwdziałać, możliwe jest uznanie, że potrącenie na przejściu dla pieszych człowieka ze skutkiem śmiertelnym, stanowi zbrodnię zabójstwa popełnionego w formie zamiaru ewentualnego (art. 148 § 1 KK), a nie wypadek komunikacyjny określony w art. 177 § 2 KK."*. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nie doczekało się dotychczas kontynuacji w postaci innych wyroków, przykładowo w sprawie zabicia człowieka w wyniku wypadku przy ul. Sokratesa w Warszawie sądy konsekwentnie odmawiały przyjęcia zamiaru ewentualnego zabójstwa.

Jak konkludują eksperci, *"Biorąc pod uwagę doktrynę prawa karnego oraz dotychczasowe orzecznictwo sądowe należy stwierdzić, że skazanie w oparciu o art. 148§ 1 k.k. rażąco naruszającego zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym sprawcy poważnego zdarzenia drogowego, szczególnie z udziałem pieszego, nie jest wykluczone. W obrocie prawnym pojawiają się pojedyncze judykaty potwierdzające taki pogląd. Nie należy jednak oczekiwać, że taka kwalifikacja prawna będzie przyjmowana częściej niż w naprawdę wyjątkowych stanach faktycznych, podobnych do tworzącego tło dla omówionego wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu. Korzystanie z zarzutu zabójstwa przy ocenie zdarzeń zaistniałych w normalnym ruchu drogowym, nawet spowodowanych w związku z drastycznym przekroczeniem prędkości, będzie zapewne rzadkością. [...] Bez zmian prawa na wzór włoski czy brytyjski nie będzie więc możliwe osiągnięcie celu prewencyjnego związanego z surowością kary za przestępstwa drogowe popełnione przez kierowców wybierających niebezpieczną dla otoczenia technikę i taktykę jazdy. Sporadyczne przedostawanie się do przestrzeni publicznej nielicznych wyroków sądów powszechnych utrzymujących zarzut zabójstwa w zamiarze ewentualnych i skazujących sprawców na kary pozbawienia wolności powyżej lat 8 czy 12 (maksymalne zagrożenie dla wypadku w typie kwalifikowanym) nie wpłynie w zauważalny sposób na zachowania kierowców. Dlatego też de lege ferenda należałoby postulować wprowadzenie do ustawy karnej nowego typu przestępstwa w postaci zabójstwa drogowego, gdzie wśród znamion strony przedmiotowej znalazłyby się znamiona ostre (jak przekroczenie prędkości co najmniej o 50 km/h) czy nieostre (jak rażąco niebezpieczna jazda). Popełnienie tego rodzaju czynu zabronionego mogłoby się wiązać z wyższą karą pozbawienia wolności oraz chociażby wydłużonym czasem obowiązywania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Taki zabieg ustawodawczy byłby skuteczniejszy prewencyjnie niż mglista wizja postawienia sprawcy pod zarzutem zabójstwa w zamiarze ewentualnym, który przy dobrej argumentacji obrończej z dużym prawdopodobieństwem nie ostałby się w toku postępowania sądowego z uwagi na trudności dowodowe wynikające z zasady domniemania niewinności oraz in dubio pro reo."*.[17]

Ten stan prawny tworzy następujące problemy:

- kwestia wypadków śmiertelnych spowodowanych przez kierowców którzy w znaczny sposób przekroczyli dozwoloną prędkość i którzy pozostawali pod wpływem alkoholu i/lub substancji odurzających – brak wystarczająco wysokiego zagrożenia karą;
- całkowita bezskuteczność sankcji w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, nakładana na sprawców, którzy wielokrotnie nakaz ten naruszają, "kolekcjonując" kolejne równoległe zakazy i w czasie ich obowiązywania dokonując najcięższych przestępstw w ruchu drogowym;
- szereg zachowań na drodze powodujących ekstremalnie wysokie zagrożenie śmiercią człowieka pozostaje jedynie wykroczeniami, przede wszystkim chodzi o jazdę z przekroczeniem prędkości dozwolonej o bardzo duże wartości (50-100 i więcej km/h); coraz częściej zdarzają się przypadki rozwinięcia na drodze publicznej prędkości przekraczającej 300 km/h, zwłaszcza na motocyklach;
- brak penalizacji stworzenia zagrożenia wypadkiem komunikacyjnym oraz brak penalizacji wyścigów drogowych.

Opisany powyżej stan prawny należy skonfrontować z najpoważniejszymi przypadkami naruszenia omawianych przepisów oraz ich skutkami dla sprawców:

[17] Edyta Dzielińska, Krzysztof Proć – Wypadek drogowy ze skutkiem śmiertelnym czy zabójstwo w zamiarze ewentualnym – kwalifikacja prawna najpoważniejszych zdarzeń drogowych, Prokuratura i Prawo 4, 2022

W ostatnich latach największe poruszenie opinii publicznej wzbudziła sprawa Sebastiana M., który prowadząc samochód z szacowaną prędkością 253 km/h uderzył w samochód osobowy którym jechała trzyosobowa rodzina, która w następstwie tego spłonęła żywcem. Sprawca nie dość, że nie został zatrzymany, a policja potraktowała go jako świadka zdarzenia, to udało mu się wyjechać poza granice Polski i do tej pory pozostaje na wolności przebywając w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Sprawa ta podważa w sposób rażący zaufanie do Polski jako kraju praworządnego i potrafiącego wyegzekwować stanowione przez siebie przepisy i jest szeroko komentowana i relacjonowana przez największe polskie media.[18,19,20] Najważniejsze jednak, że w tej bulwersującej sprawie sprawca nie spełnił przesłanek podwyższenia kary za wypadek śmiertelny wg obecnego stanu prawnego, bowiem nie sposób obecnie wykazać stanu jego organizmu w czasie popełnienia czynu, co więcej – nie zbiegł z miejsca zdarzenia.

13 sierpnia 2024 kierowca jadący warszawską ulicą Woronicza z przekroczeniem dozwolonej prędkości o ok. 50 km/h uderzył w prawidłowo przechodzącą na przejściu dla pieszych kobietę, a następnie stracił panowanie nad samochodem i wjechał w przystanek komunikacji miejskiej, zabijając dwie osoby i raniąc osiem kolejnych, w tym trzyletnie dziecko, które w stanie ciężkim przewieziono do szpitala. Kierowca spowodował już wcześniej wypadek i zostało mu odebrane prawo jazdy, które odzyskał w lutym 2024.[21]

Dziesięć dni później, 23 sierpnia 2024, w Tomaszowie Mazowieckim kierowca prowadząc samochód z nadmierną prędkością zjechał na przeciwległy pas ruchu i potrącił dwie kobiety przechodzące prawidłowo na przejściu dla pieszych, a następnie uderzył w inny samochód. Obydwie kobiety zginęły na miejscu, a cztery inne osoby zostały ranne. Sprawca wypadku był nietrzeźwy.[22]

W Woli Soleckiej Dużej kierowca wjechał w idącą prawidłowo poboczem trzyosobową rodzinę, w wyniku czego dwie osoby (ojciec i córka) zmarły, a trzecia była w stanie ciężkim. Kierowca niemal dwukrotnie przekroczył dozwoloną prędkość w tym miejscu. Mężczyzna nie został tymczasowo aresztowany.[23]

W nocy z 14 na 15 września 2024 jadący z bardzo dużą prędkością Trasą Łazienkowską w Warszawie kierowca wbił się w tył innego osobowego auta, którym podróżowała czteroosobowa rodzina. Na miejscu zginął ojciec rodziny, a matka i dwójka dzieci zostali w stanie ciężkim przewiezieni do szpitala. Na miejscu wypadku policja zastała trzech młodych mężczyzn, którzy byli pijani. 22-latek miał ponad dwa promile alkoholu w organizmie, a 27- i 28-latek po ponad promil. Zostali zatrzymani. Ze wstępnych informacji wynikało, że żaden z nich nie chciał się przyznać do kierowania pojazdem.[24]

Należy również wskazać na występujące coraz częściej przypadki sprawców poruszających się pojazdami mechanicznymi (i popełniających nimi ciężkie przestępstwa) pomimo zastosowania wobec nich wielokrotnych zakazów prowadzenia tych pojazdów:

---

[18] *Tragedia na A1. Bezkarność sprawcy nie może trwać* Gazeta Wyborcza, 11 września 2024
[19] *Niepokojące doniesienia z Dubaju. Sebastian M. dostał "złotą wizę"?* Fakt, 10 września 2024
[20] *Nieoficjalnie: Sebastian Majtczak ze "złotą wizą"* Wirtualna Polska 10 września 2024
[21] *Wypadek przy Woronicza w Warszawie: Aresztowano kierowcę. "Był wcześniej karany"* Rzeczpospolita, 15 sierpnia 2024
[22] *Tomaszów Mazowiecki. Potrącił rowerzystki, kobiety nie żyją. Sprawca usłyszał zarzut* Polsat News, 23 sierpnia 2024
[23] *24-letni student spod Lipska wjechał samochodem w rodzinę idącą poboczem. Śledczy wiedzą już wszystko o tej tragedii* Gazeta Wyborcza, 21 sierpnia 2024
[24] *Pędzili pijani i staranowali rodzinę w Warszawie.* BRD24.pl, 15 września 2024

- 23 września 2024 r. – policjanci zatrzymali do kontroli kierowcę, którego sposób jazdy wskazywał na spożycie przez niego alkoholu. Po zbadaniu alkomatem okazało się, że 64-letni mężczyzna miał w organizmie niemal 0,9 promila alkoholu. Ponadto posiadał trzy aktywne zakazy prowadzenia pojazdów — w tym jeden, wydany dożywotnio;
- wrzesień 2024 r. sprawca śmiertelnego wypadku ucieka z miejsca zdarzenia, wg Policji: *"Wyjaśniał, że nie zatrzymał się w miejscu zdarzenia, gdyż nie wiedział, czy skończył mu się sądowy zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych. Mężczyzna nie posiada uprawnień do kierowania pojazdami i wcześniej kilkakrotnie miał okresowe zakazy prowadzenia pojazdów mechanicznych zasądzane za przestępstwa lub wykroczenia w ruchu drogowym"*;
- luty 2024 r. – Krzysztof P. w Wawrowie zabija na drodze 10-letniego chłopca, poruszał się pojazdem mając orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów;
- styczeń 2024 r. – 45-latek porusza się pod prąd i nie zatrzymuje do kontroli drogowej, prowadził po alkoholu (0,5 promila); wobec mężczyzny sądy już dziewięć razy orzekły zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, w tym czterokrotnie zakaz był dożywotni;
- 2024 r. – w Zabrzu kierowca uderzył w grupę ludzi, w wyniku czego wpadli oni pod przejeżdżającą ciężarówkę, poruszał się pojazdem mając orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów;
- 2024 r. – w Kodrębie pijany sprawca zabija dwie osoby w wypadku, poruszał się pojazdem mając orzeczony dożywotni zakaz prowadzenia pojazdów;
- 2023 r. – Stara Słupia, sprawca zabija mężczyznę w wypadku, poruszał się pojazdem mając orzeczony dożywotni zakaz prowadzenia pojazdów;
- luty 2023 r. – 22-latek z gm. Radymno prowadził samochód, choć miał cztery zakazy sądowe, a pojazd był bez badań technicznych;
- czerwiec 2023 r. – mężczyzna zatrzymany do kontroli przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego nigdy nie miał prawa jazdy. Pomimo tego jeździł jako kierowca zawodowy. Sąd wydał mu zakaz prowadzenia pojazdów, który już trzykrotnie złamał;
- listopad 2023 r. – mężczyzna kierując koparko – ładowarką naruszył aż trzy sądowe zakazy prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz nie stosował się do decyzji starosty o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi. Mężczyzna już trzeci raz w ciągu roku został zatrzymany przez Policję w podobnych okolicznościach popełnienia tych samych przestępstw;
- 2022 r. – zgorzeleccy policjanci zatrzymali kierowcę, który mimo 10 sądowych zakazów kierowania pojazdami prowadził osobową Mazdę;
- lipiec 2021 r. – Wiechlice. 30-latek wyprzedzał w niedozwolonym miejscu i zderzył się czołowo z samochodem jadącym z naprzeciwka, dwie osoby zginęły na miejscu, poruszał się pojazdem mając orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów;
- 2021 r. – w Olkuszu pijany kierowca zabija człowieka na przejściu dla pieszych, poruszał się pojazdem mając orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów;
- 2018 r. – na Mazowszu kierowca doprowadza do czołowego zderzenia, zabijając kierowcę i ciężko raniąc pasażerów, poruszał się pojazdem mając orzeczony dożywotni zakaz prowadzenia pojazdów.

Pozbawienie straży gminnych możliwości korzystania z urządzeń rejestrujących

W 2016 roku straże gminne zostały pozbawione możliwości korzystania ze stacjonarnych urządzeń rejestrujących (fotoradarów). Propozycja pozbawienia straży gminnych uprawnień do korzystania z fotoradarów została zgłoszona przez grupę posłów i nadano jej numer druku sejmowego 2973 Sejmu VII Kadencji. W uzasadnieniu propozycji wskazano, że *"żadne statystyki nie przemawiają za*

tym, iż fotoradary, w tym w szczególności fotoradary używane przez straże gminne (miejskie), poprawiają jakkolwiek bezpieczeństwo na drogach, czego potwierdzenie znajdujemy nawet w dokumentach rządowych".

Negatywne stanowisko do projektu przedstawił Prokurator Generalny Andrzej Seremet, wskazując, że *"W odniesieniu do argumentu dotyczącego danych statystycznych warto powołać się na rządowy dokument „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2013 r., z którego wynika, że stan bezpieczeństwa na polskich drogach systematycznie poprawia się. Od 2008 r. liczba zabitych w wypadkach drogowych spada średnio o 9 % rocznie. Podobnie liczba osób ciężko rannych, choć tu spadek jest nieco mniejszy i wynosi 6%. Niewątpliwie powyższe rezultaty wynikają z szeregu różnych podejmowanych działań, w tym także edukacyjnych i infrastrukturalnych, jednakże brak jest jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, że poprawa ta nie jest także skutkiem czynności z zakresu ruchu drogowego wykonywanych przez straż gminną (miejską)."* oraz *"Pozbawienie straży gminnej (miejskiej) uprawnień związanych z wykonywaniem kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzenia rejestrującego, zwłaszcza że projekt przewiduje bardzo krótkie vacatio legis, może doprowadzić do znaczącego pogorszenia bezpieczeństwa, przede wszystkim na drogach powiatowych i gminnych, na których organ ten koncentrował swoje działania w tym zakresie. Nie wydaje się możliwe, aby Policja lub Inspekcja Transportu Drogowego mogły w przewidywalnym okresie przejąć te zadania."*.

Do analogicznego projektu zgłoszonego wcześniej (druk sejmowy nr 1507 Sejmu VII kadencji), negatywne stanowisko przedstawiła Rada Ministrów, kierowana wówczas przez Donalda Tuska, wskazując, że *"Nie można zaakceptować argumentu projektodawcy, że uprawnienia do kontroli ruchu drogowego „służą wyłącznie wzbogaceniu budżetu organów jednostek samorządu terytorialnego kosztem lokalnej społeczności". Pieniądze, jakie wpływają do budżetów lokalnych, nie są podatkiem za przejazd przez daną miejscowość, lecz są następstwem grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych na sprawców wykroczeń godzących w bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można powiedzieć, że mandaty nakładane za przekroczenie prędkości uiszczane są nie przez społeczność lokalną, lecz przez kierujących pojazdami w tranzycie, pomimo pełnej ich świadomości, że na odpowiednio oznakowanym odcinku odbywa się (albo może odbywać się) kontrola prędkości. A więc w istocie to nie lokalna społeczność zasila budżet gminy, płacąc grzywny nakładane przez straże gminne (miejskie) w drodze mandatów karnych, a osoby spoza danej gminy, naruszające przepisy ruchu drogowego. Należy również podkreślić, że obserwowalnym zjawiskiem jest fakt, że na odcinkach dróg objętych kontrolą „fotoradarową" generalnie spada liczba wypadków i kolizji drogowych, a na wielu z nich w ogóle takie zdarzenia już nie występują."* oraz *"Projektodawca przewiduje, że zadania w zakresie kontroli ruchu drogowego, realizowane dotychczas przez straż gminną (miejską), będą realizowane przez policjantów. Jednocześnie w „Skutkach proponowanych zmian" wskazuje, że nie będą one wymagały dodatkowych wydatków z budżetu państwa. Projektodawca oczekuje tym samym, że zadania, które dotychczas wykonywało blisko 10 tys. strażników gminnych (miejskich), przejmą policjanci bez zwiększania stanu etatowego Policji. W praktyce oznaczałoby to zwiększenie obciążenia poszczególnych policjantów kolejnymi dodatkowymi zadaniami. Nie można także pomijać faktu, że Policja w swoich działaniach na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego skupia się przede wszystkim na drogach krajowych. Pomimo, że drogi te stanowią niecałe 5% długości dróg publicznych, to na nich jest najwięcej wypadków drogowych i ich ofiar (rokrocznie na drogach krajowych wydarza się ok. 24% wypadków, w których ginie ok. 38% wszystkich uczestników ruchu), a jest to oczywistą pochodną znacznie większego średniego dobowego natężenia ruchu niż w przypadku dróg pozostałych kategorii. Zatem przesunięcie*

policjantów do wykonywania kontroli ruchu drogowego na drogach powiatowych i gminnych spowodowałoby zmniejszenie się ich liczby na drogach krajowych.”.

Należy również zauważyć, że dochody ze wszelkich grzywien i mandatów - nie tylko tych dotyczących wykroczeń drogowych - stanowią mniej niż 0,15% dochodów budżetu państwa, tj. mandaty i grzywny nie przyczyniają się do “wzbogacania się” budżetu państwa ponieważ ich wpływ na budżet jest marginalny.

Mimo to ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. (Dz. U. poz. 1335), pozbawiając straże gminne uprawnień do korzystania z fotoradarów.

Lokalizacja i oznakowanie urządzeń rejestrujących

Brak jest jednoznacznych ustawowych zasad lokalizacji fotoradarów, które mogą ew. być uzupełnione o szczegółowe wytyczne na poziomie rozporządzenia. Obecne upoważnienie z art. 129h ust. 5 PoRD, zgodnie z którym minister właściwy do spraw transportu, mając na względzie przyczyny i lokalizację wypadków drogowych, przeciwdziałanie tym wypadkom oraz wdrażanie kierujących pojazdami do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym, pozostaje niewykonane. Jednocześnie na poziomie ustawy wskazano, że urządzenia rejestrujące, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi stosuje się wyłącznie w szczególnie uzasadnionych bezpieczeństwem ruchu drogowego przypadkach.

Oznakowanie fotoradarów oraz wymagania odnośnie ich kolorystyki określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181), zgodnie z którym:

- wymaga się umieszczenia znaków informujących o lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego:
    - Znak D-51 „automatyczna kontrola prędkości" (rys. 5.2.56.1.) stosuje się w celu poinformowania kierujących pojazdami o lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, kontrolującego i rejestrującego prędkość jazdy.
    - Znak D-51a „automatyczna kontrola średniej prędkości" (rys. 5.2.56.2.) stosuje się w celu poinformowania kierujących pojazdami o początku odcinka drogi, na którym średnia prędkość jazdy jest kontrolowana i rejestrowana przez stacjonarne urządzenie rejestrujące.
    - Znak D-51b „koniec automatycznej kontroli średniej prędkości" (rys. 5.2.56.3.) stosuje się w celu poinformowania kierujących pojazdami o końcu odcinka drogi, na którym średnia prędkość jazdy jest kontrolowana i rejestrowana przez stacjonarne urządzenie rejestrujące.
- obudowa stacjonarnego urządzenia rejestrującego jest instalowana i używana wraz z tym urządzeniem.
- barwa żółta obudowy stacjonarnego urządzenia rejestrującego powinna spełniać wymagania określone w pkt 1.3 załącznika nr 1 do rozporządzenia; dopuszcza się stosowanie barwy żółtej dla konstrukcji wsporczej stacjonarnego urządzenia rejestrującego.

Egzekwowanie naruszeń prawa rejestrowanych urządzeniami rejestrującymi

Aktualnie obowiązujące postępowanie mandatowe reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Kodeks ten reguluje zasady postępowania mandatowego przy karaniu kierowców łamiących przepisy BRD. Dotyczy to zarówno mandatów wystawianych kierowcom złapanym „na gorącym uczynku" jak i tych, którzy są karani na podstawie zeznań świadków, materiałów foto-wideo oraz fotoradarów. W myśl Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (kpw.), sankcje nakłada się na *sprawcę wykroczenia*. Wymóg ten, w połączeniu z powszechnością tych wykroczeń znacząco obniża nieuchronność kary. W kpw. nie występuje np. tzw. fikcja doręczenia przesyłki. Oznacza to, że straż gminna umorzy postępowania, jeśli właściciel pojazdu nie odbierze listu poleconego z wezwaniem do wskazania sprawcy. Także wskazanie jako sprawcy obcokrajowca lub nieistniejącej osoby także zamyka postępowanie. Dotychczasowe doświadczenia wykazały, że procedura ta obarczona jest bardzo wieloma wadami, które powodują, że postępowanie w sprawach o wykroczenia jest czasochłonne, nieefektywne i nadmiernie kosztowne, a obowiązujący system prawny i tak w wielu wypadkach pozwala sprawcy ujawnionego czynu na uniknięcie jakiejkolwiek odpowiedzialności. Postępowanie to oparte jest na zasadzie winy. Nie wystarczy ustalić właściciela lub posiadacza pojazdu, którym dokonano naruszenia, bowiem trzeba jeszcze ustalić kto kierował tym pojazdem w chwili czynu. Biorąc pod uwagę ogólną liczbę spraw o wykroczenia ujawnione urządzeniami rejestrującymi, które prowadziła Inspekcja Transportu Drogowego, tylko w około 50% przypadków prowadzonych spraw nałożono grzywny w drodze mandatu karnego. W pozostałych przypadkach właściciel lub posiadacz pojazdu celowo przedłużał postępowanie (np. wskazywał kolejne osoby, którym użyczył pojazd), bądź nie reagował na pisemne wezwania, co w konsekwencji generowało konieczność wykonania szeregu czynności i powodowało przekroczenie terminu postępowań mandatowych (określonego w art. 97 § 1 pkt 3 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia), po upływie których sprawa może być jedynie skierowana do sądu. Jednocześnie należy wskazać, iż skutkiem upływu terminów postępowań mandatowych w sprawach o wykroczenia prowadzonych zarówno przez Inspekcję Transportu Drogowego, jak i straże gminne miejskie jest generowanie obciążeń tymi sprawami dla sądów. Tym samym zwiększana stale liczba urządzeń rejestrujących oraz mało efektywne procedury egzekwowania prawa w tym zakresie coraz bardziej będą obciążać właściwe organa kontroli ruchu drogowego i sądy karne, czyniąc je jednocześnie mniej skutecznymi w zakresie możliwości realizacji innych równie istotnych zadań. W Internecie działa szereg profesjonalnych serwisów oferujących kierowcom usługi polegające na uniknięciu odpowiedzialności za popełnione wykroczenie w sposób niestanowiący naruszenia obowiązującego prawa.

Bezskuteczność obecnego systemu karania za wykroczenia zarejestrowane fotoradarem zauważyła nawet doktryna prawa administracyjnego, wskazując – w rzadko spotykanym w publikacji prawniczej wywodzie – że *"Należy jasno powiedzieć, że wykonywanie zadań związanych z ujawnianiem naruszeń w trybie automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz ściganiem ich sprawców napotyka na cały szereg przeszkód, w tym także przeszkód niepokonalnych. Zanim jednak wskażemy kilka z nich, wypada podnieść uwagę o charakterze ogólnym. Otóż automatyczny <u>nadzór nad ruchem drogowym sprawdza się jedynie w tych krajach, w których ujawnione przez fotoradary naruszenia przepisów ruchu drogowego ścigane są w trybie karno-administracyjnym</u> (np. Austria, Węgry, Francja, Niderlandy,...). W tych systemach – co do zasady – za naruszenia karani są właściciele lub posiadacze pojazdów, a nie sprawcy wykroczeń, a operatorowi automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym odpada zatem cały trud ustalania sprawcy i dowodzenia winy – wystarczy bowiem stwierdzić sam fakt naruszenia oraz ustalić właściciela (posiadacza) pojazdu. Dokonuje się to*

wprawdzie w ramach regularnego postępowania administracyjnego, jednak możliwości uniknięcia odpowiedzialności są minimalne. Ktoś grzywnę zapłacić musi: albo właściciel pojazdu, albo wskazana przez niego osoba. Chyba, że przed dokonaniem naruszenia zgłoszono zaginięcie (kradzież) pojazdu. Natomiast w polskim porządku prawnym ujawnione wykroczenia muszą być karnie przypisane ich rzeczywistym sprawcom, a proces ustalania sprawców wcale nie jest łatwy – nawet w sytuacji, gdy oskarżyciel dysponuje jego wizerunkiem (czyli fotoradar zrobił zdjęcie "od przodu"). Przede wszystkim zaś system polskiego prawa karnego (wykroczeniowego) nie jest przystosowany do ich ścigania i nie zawiera narzędzi do skutecznego procedowania w tej materii." (Prof. dr hab. Artur Mezglewski, Dr Monika Nowikowska, Dr Justyna Kurek, Prawo o Ruchu Drogowym. Komentarz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2022, Wydanie 2).

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w art. 7 wskazuje ogólne przeznaczenie środków z tego funduszu:

- dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych;
- dofinansowanie zadań mostowych;
- dofinansowanie zadań obwodnicowych;
- dofinansowanie zadań miejskich;
- dofinansowanie zadań dojazdowych;
- dofinansowanie zadań wojewódzkich;
- finansowanie zadań obronnych;
- wypłatę wynagrodzenia dla BGK.

Nie zawiera jednocześnie minimalnego progu zadań inwestycyjnych obejmujących wyłącznie poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym ochronę najbardziej wrażliwych uczestników tego ruchu (pieszych i rowerzystów).

3. Przewidywane skutki prawne, w tym różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zwiększenie kar za najbardziej drastyczne czyny związane z prowadzeniem pojazdu mechanicznego

Projekt przewiduje modyfikację dotychczasowego poziomu zagrożenia karą za szczególnie drastyczne wypadki, poszerzając katalog przypadków, w których obowiązuje zwiększenie zagrożenie karą, określonych w art. 178 k.k., o następujące przypadki:

1) sprawca w momencie popełnienia przestępstwa prowadził pojazd mechaniczny z prędkością przekraczającą dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h;
2) pokrzywdzony przestępstwem pieszy w momencie jego popełnienia znajdował się na chodniku, przejściu dla pieszych albo innym miejscu nie przeznaczonym do ruchu pojazdów;
3) sprawca w momencie popełnienia przestępstwa prowadził pojazd mechaniczny wbrew orzeczonemu przez sąd zakazowi.

Trzy wymienione wyżej przesłanki związane są z koniecznością szczególnej ochrony dóbr w zakresie życia i zdrowia człowieka w odniesieniu do drastycznych przypadków naruszenia prawa, skutkujących spowodowaniem wypadku komunikacyjnego. Przekroczenie prędkości powyżej 50 km/h wskazuje na rażące pogwałcenie przez sprawcę norm społecznych i świadomość możliwości stworzenia zagrożenia drogowego (wypadkiem bądź katastrofą w ruchu lądowym). Z kolei w pkt 2

uregulowano przypadki, w których piesza ofiara wypadku znajduje się w miejscu, w którym podlega szczególnej ochronie prawnej. Ostatnia z dodatkowych przesłanek związana jest z potrzebą zwiększenia skuteczności egzekwowania sądowych zakazów prowadzenia pojazdów.

W projekcie dodaje się do art. 178 przepis § 1c, zgodnie z którym w przypadku kumulatywnego wystąpienia przesłanek popełnienia czynu z art. 177 k.k., sprawca podlega karze określonej w art. 148 § 1 k.k., tj. karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10 albo karze dożywotniego pozbawienia wolności. Zrównuje to zagrożenie karą za najcięższe wypadki drogowe, związane z najbardziej drastycznym naruszeniem prawa oraz skutkiem śmiertelnym, z zagrożeniem karnym za zabójstwo w trybie podstawowym.

Dodanie nowych czynów zabronionych związanych z prowadzeniem pojazdu mechanicznego

Dotychczasowe doświadczenia jednoznacznie wskazują, że dla skutecznej eliminacji najbardziej zdemoralizowanych sprawców niebezpiecznych zachowań drogowych niezbędne jest przesunięcie wybranych czynów ze sfery wykroczeniowej do sfery stricte prawa karnego. Charakter tych czynów oraz ich potencjalne skutki jednoznacznie wskazują na niezasadność ich utrzymywania w statusie wykroczenia, tj. czynu o charakterze drobnym.

W projekcie zaproponowano w związku z tym następujące nowe czyny zabronione:

- sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa wystąpienia wypadku drogowego (art. 177 § 4 k.k.) – charakter czynu jest analogiczny do czynu uregulowanego w art. 174 § 2 k.k., tj. nieumyślnego sprowadzenia niebezpieczeństwa katastrofy w ruchu lądowym;
- kto prowadząc pojazd mechaniczny, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, przekraczając dozwoloną prędkość o więcej niż 50 kilometrów na godzinę;
- kto prowadząc pojazd mechaniczny, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, przekraczając dozwoloną prędkość o więcej niż 100 kilometrów na godzinę.

Dodatkowo, w związku z drastycznym charakterem czynu polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości o 100 km/h (oznacza to przykładowo jazdę z prędkością 150 km/h w obszarze zabudowanym) przewidziano obligatoryjny przepadek pojazdu, aby niezwłocznie pozbawić sprawcę narzędzia popełniania przestępstw i chronić społeczeństwo przed zagrożeniem, jakie powoduje. Sąd może odstąpić od orzeczenia przepadku, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. Dla tego czynu przewidziano również obligatoryjne orzeczenie zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych.

Penalizacji podlega ponadto stosunkowo nowe zjawisko patologiczne w obszarze ruchu drogowego – organizowanie albo branie udziału w wyścigach drogowych, odbywających się na drodze publicznej z naruszeniem przepisów prawa (tj. bez wymaganego zezwolenia zarządcy drogi, wiążącego się z zajęciem pasa drogowego przez organizatora wyścigów i wyłączeniem w tym czasie drogi z użytkowania). Penalizacja nielegalnych wyścigów drogowych w kontekście istniejących grup powołanych w celu organizacji i odbywania tych wyścigów pozwoli również na egzekwowanie odpowiedzialności określonej w art. 258 k.k., zgodnie z którym kto bierze udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Zapewnienie skuteczności środków prawnych zakazujących prowadzenia pojazdów

W celu zapewnienia skuteczności środka karnego polegającego na zakazie prowadzenia pojazdów, proponuje się:

- modyfikację przepisu art. 69 k.k. poprzez przyjęcie, że wobec sprawcy czynu z art. 244 § 1 w zakresie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach;
- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą sąd obligatoryjnie orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44b, w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 244 § 1 k.k.
- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą sąd obligatoryjnie orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44b, w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 180a k.k. (prowadzenie pojazdu mechanicznego nie stosując się do decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami), ale z możliwością odstąpienia od przepadku w wyjątkowych okolicznościach.

Umożliwienie stosowania urządzeń rejestrujących przez straże gminne oraz zarządców dróg

Projekt przewiduje powrót do rozwiązań pozwalających strażom gminnym (miejskim) wykorzystywanie stacjonarnych urządzeń rejestrujących (fotoradarów). Dodatkowo kompetencję w tym zakresie przekazano również zarządcom dróg.

W celu efektywnej realizacji zadań związanych z korzystaniem z urządzęń rejestrujących, tj. prowadzeniem postępowań w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej, zapewnia się wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) oraz zarządcom dróg dostęp do danych z CEPIK. Zgodnie z ustawą straże gminne (miejskie) ponadto dokonują zakupu i naprawy oraz wykonują czynności wynikające z bieżącej eksploatacji i obsługi urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, w tym czynności obejmujące import danych zarejestrowanych przez te urządzenia oraz montaż urządzeń w zainstalowanych obudowach. Możliwe jest również stosowanie przez straże gminne (miejskie) odcinkowych pomiarów prędkości.

Zasady lokalizacji urządzeń rejestrujących oraz ich oznakowanie

Projekt przenosi na poziom ustawowy tryb i zasady lokalizacji fotoradaru, uspójniając te rozwiązania dla wszystkich kategorii podmiotów uprawnionych do korzystania z urządzeń rejestrujących, tj. Inspekcji Transportu Drogowego, straży gminnych (miejskich) oraz zarządców dróg. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami:

- zakres naruszeń prawa rejestrowanych przez fotoradary obejmuje m.in.:
    - przekraczanie dopuszczalnej prędkości,
    - niestosowanie się do sygnałów świetlnych,
    - zachowanie minimalnego dystansu pomiędzy pojazdami,
    - wjazd do stref z ograniczonym wjazdem,
    - wjazdów na pasy ruchu z ograniczeniami.
- odcinkowe pomiary prędkości nie są już stosowane w drodze wyjątku;
- stacjonarne urządzenia rejestrujące prędkość mogą być stosowane w miejscach niebezpiecznych - w których w okresie trzech lat lub dłuższym od zainstalowania dochodziło do zdarzeń drogowych – kolizji i wypadków - a ich natężenie i ciężkość zdarzeń jest wyższa niż średnia dla danej kategorii drogi na obszarze powiatu;
- listę miejsc niebezpiecznych dla każdego powiatu osobno opracowuje minister właściwy do spraw transportu na podstawie danych zebranych w ramach policyjnej statystyki zdarzeń drogowych w ciągu ostatnich trzech lat lub okresie dłuższym; lista miejsc niebezpiecznych

jest aktualizowana w pierwszym kwartale każdego roku i podawana do publicznej wiadomości;

- dopuszcza się lokalizowanie stacjonarnych urządzeń rejestrujących prędkość:
    - na drogach klasy wyższej niż G,
    - na mostach, wiaduktach, tunelach,
    - w miejscu lokalizacji szkół, ośrodków służby zdrowia i szpitali, instytucji kultury i sportu i dojść do nich,
    - w obszarach gdzie wprowadzono strefę tempo 30;
- lokalizację stacjonarnego urządzenia rejestrującego określa się ponadto uwzględniając analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, informację o miejscu lokalizacji wymaganą dla projektu organizacji ruchu oraz opinię komendanta wojewódzkiego Policji i Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- stacjonarne urządzenia rejestrujące można fakultatywnie oznakować odpowiednim znakiem drogowym. Wobec stacjonarnego urządzenia rejestrującego lub jego obudowy można fakultatywnie zastosować oznakowanie w postaci jaskrawej barwy;
- stacjonarne urządzenie rejestrujące lokalizuje się w odległości nie mniejszej niż 200 m za znakiem drogowym wprowadzającym niższą prędkość dopuszczalną;
- dopuszcza się instalowanie wyłącznie obudowy stacjonarnego urządzenia rejestrującego.
- minister właściwy do spraw transportu, mając na względzie przyczyny i lokalizację wypadków drogowych, przeciwdziałanie tym wypadkom oraz wdrażanie kierujących pojazdami do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz ich obudów.

Odpowiedzialność administracyjna za czyny zarejestrowane urządzeniem rejestrującym

Istotą proponowanego rozwiązania jest odejście od utrwalonego modelu odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego, wymagającego ustalenia sprawcy. W rozwiązaniu tym naruszenia przepisów ruchu drogowego: niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym i niestosowania się do sygnału świetlnego ujawnione przy użyciu urządzenia rejestrującego traktowane byłby jako delikt administracyjny. Natomiast zakresem podmiotowym odpowiedzialności administracyjnej zostałby objęty właściciel pojazdu albo inny podmiot (posiadacz pojazdu) posiadający tytuł prawny do władania tym pojazdem (osoba fizyczna lub prawna).

Wprowadzona w 2017 roku nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw) uregulowała ogólne zasady stosowania administracyjnych kar pieniężnych, usuwając zastrzeżenia konstytucyjne dotyczące tej instytucji. Ustawa wprowadziła m. in.:

- regulację intertemporalną – Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony (art. 189c Kpa);
- przesłanki wymiaru kary, jeżeli jest ona wymierzana w ramach uznania administracyjnego obejmującego jej wysokość (art. 189d Kpa);
- możliwość zastąpienia kary pouczeniem, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ

administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna (art. 189f Kpa);

- przedawnienie karalności i egzekucji kary (Administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Administracyjna kara pieniężna nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana – art. 189g Kpa).
- w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, możliwość udzielenia ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty; odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty; umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części albo umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części (art. 189k Kpa).

Jednocześnie podkreślenia wymaga stabilnie wyrażane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych, zgodnie z którym:

- konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanowienie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej;
- przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. SK 66/21, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. SK 6/12).

Trybunał wskazuje również, że *"W literaturze przedmiotu wskazuje się też, że instytucje zaliczane do tzw. prawa administracyjno-karnego mają swoją genezę w prawie wykroczeń, a ich stopniowy rozwój stanowi konsekwencję zapotrzebowania organów administracji na posiadanie w ramach swych instrumentów zarządzających skutecznego środka pozwalającego na egzekwowanie od obywateli powinności nakładanych normami prawa administracyjnego (D. Szumiło-Kulczycka, op. cit.s. 110 i n.). Bez wątpienia zaletą administracyjnych kar pieniężnych, nakładanych w odformalizowanym trybie, są szybkość karania i niskie koszty postępowania. Z punktu widzenia sytuacji sprawcy naruszenia, kary te mają i tę zaletę, że ich wymierzenie – choć niekiedy dotkliwe ekonomicznie – nie niesie ze sobą społecznego napiętnowania sprawcy, tak jak skazanie za przestępstwo czy wykroczenie, ani nie pociąga za sobą dalszych negatywnych następstw związanych z wymierzeniem kary penalnej"* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. P 124/15).

Proponowane przepisy, połączone z ogólnymi regulacjami Kpa, spełniają konstytucyjny standard administracyjnej kary pieniężnej, zaś przyjęty model odpowiedzialności uzasadniony jest charakterem naruszeń, specyfiką postępowań wywołanych zapisem urządzenia rejestrującego, dotychczasowymi doświadczeniami krajowymi w stosowaniu odpowiedzialności wykroczeniowej oraz szerokimi doświadczeniami międzynarodowymi w poszukiwaniu optymalnego trybu zapewnienia skuteczności państwa w egzekwowaniu prawidłowych zachowań uczestników ruchu drogowego.

Projektowane przepisy dodają w dziale VB rozdział 1 zatytułowany "Kary pieniężne za naruszenia ujawnione przy użyciu stacjonarnego urządzenia rejestrującego". Przepisy projektu określają, że za naruszenie prawa ujawnione przy użyciu urządzenia rejestrującego nakłada się karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej. Do administracyjnych kar pieniężnych przepisy działu IVA ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, stosuje się w zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale. W przypadku naruszenia niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, wartość przekroczenia prędkości dopuszczalnej ustala się z uwzględnieniem możliwości błędu 3 km/h wobec wartości prędkości zmierzonej w miejscu pomiaru. Jednocześnie przepisy określają, że do naruszeń ujawnionych przy użyciu urządzenia rejestrującego, do których zastosowano przepisy o nałożeniu kary pieniężnej ustanowionej niniejszą ustawą nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń.

Organami prowadzącymi postępowanie administracyjne są: Główny Inspektor Transportu Drogowego, wójt, burmistrz, prezydent miasta albo zarządca drogi – zależnie od podmiotu, w którego gestii znajduje się urządzenie ujawniające naruszenie prawa.

Karę pieniężną nakłada się na właściciela pojazdu lub na podmiot określony w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 PoRD, tj.

- posiadacz pojazdu, o którym mowa w art. 73 ust. 5 PoRD, tj. podmiot polski w razie powierzenia mu pojazdu przez zagraniczną osobę fizyczną lub prawną;
- użytkownik pojazdu użytkowanego na podstawie umowy leasingu, o rejestrację którego wnioskował leasingodawca (właściciel pojazdu).

Projektowane rozwiązania wprowadzają zasadę odpowiedzialności właściciela pojazdu, która jednak przełamywana jest możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności również innych osób. Odnośnie podmiotu odpowiedzialnego przepisy przewidują ponadto, że jeżeli w przypadku, gdy w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 140nf ust. 1, osoba fizyczna doręczy organowi oświadczenie, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, w którym stwierdza, że dokonała naruszenia przepisów prawa objętego postępowaniem, organ zawiesza postępowanie toczące się wobec właściciela pojazdu albo innego podmiotu, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 oraz wszczyna postępowanie wobec osoby składającej oświadczenie. Jednocześnie, w przypadku, gdy osoba składająca oświadczenie uiściła administracyjną karę pieniężną w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji – postępowanie wobec właściciela pojazdu albo innego podmiotu, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 umarza się. W przypadkach innych, niż wymienione w ust. 2, postępowanie wobec osoby składającej oświadczenie umarza się, wznawiając zawieszone postępowanie wobec właściciela pojazdu albo innego podmiotu, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 PoRD.

Ponadto, właściciel pojazdu albo lub inny podmiot, o którym mowa w art. 80 ust. 1 pkt 3-4, przy użyciu którego dokonano naruszenia, może w trybie cywilnoprawnym dochodzić roszczeń z tytułu uiszczonej kary administracyjnej od osoby faktycznie kierującej pojazdem w momencie dokonania naruszenia prawa.

Zgodnie z projektem organ ustala właściciela pojazdu, którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego, lub inny podmiot, który posiada tytuł prawny do władania tym pojazdem w oparciu o dane i informacje z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierujących. Organ ten po ujawnieniu naruszenia i ustaleniu właściciela pojazdu lub innego podmiotu, wszczyna z urzędu postępowanie

administracyjne w sprawie o nałożenie kary pieniężnej. W ramach postępowania o nałożenie kary wyżej wymieniony organ gromadzi dane niezbędne do wyegzekwowania odpowiedzialności.

Następnie organ zawiadamia właściciela pojazdu albo inny podmiot, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 PoRD, o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawach o nałożenie kary pieniężnej. Zawiadomienie zawiera m. in. zebrany w sprawie materiał dowodowy oraz pouczenie o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy. Właściciel pojazdu albo inny podmiot, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 PoRD, ma prawo do wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia pod rygorem wydania decyzji w oparciu o dotychczas zgromadzony materiał dowodowy. Organ następnie wydaje decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej na właściciela pojazdu albo inny podmiot, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 PoRD albo umorzeniu postępowania administracyjnego.

Przypadki umorzenia postępowania administracyjnego obejmują:

- użycie pojazdu wbrew woli właściciela pojazdu albo innego podmiotu, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4, w wyniku popełnienia czynu zabronionego,
- użycie pojazdu jako pojazdu uprzywilejowanego,
- użycie pojazdów przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i misji specjalnych państw obcych oraz organizacji międzynarodowych, korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych na mocy ustaw, umów bądź powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych lub na zasadzie wzajemności oraz do innych osób korzystających z tych przywilejów lub immunitetów,
- wskazanie, przez właściciela pojazdu albo inny podmiot, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 PoRD, na podstawie dowodu przeniesienia własności pojazdu, osoby, która była właścicielem albo innym podmiotem, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 w chwili ujawnienia naruszenia przepisów ruchu drogowego,
- wykazanie przez właściciela albo inny podmiot, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 3-4 PoRD, że kierujący pojazdem działał w stanie wyższej konieczności w chwili popełnienia naruszenia.

Ww. przypadki umożliwiają wyłączenie odpowiedzialności w wyjątkowych przypadkach, w których jej przypisanie osobie stanowiłoby naruszenie praworządności.

Wysokość kary pieniężnej za naruszenia dostosowano co do zasady do wysokości grzywien za analogiczne naruszenia karane w trybie odpowiedzialności wykroczeniowej. W zakresie niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym przy uwzględnieniu wartości przekroczenia prędkości dopuszczalnej, kary wynoszą:

- przekroczenie prędkości o maksymalnie 10 km/h – 50 zł,
- przekroczenie prędkości w zakresie 11-15 km/h – 100 zł,
- przekroczenie prędkości w zakresie 16-20 km/h – 200 zł,
- przekroczenie prędkości w zakresie 21-25 km/h – 300 zł,
- przekroczenie prędkości w zakresie 26-30 km/h – 400 zł,
- przekroczenie prędkości w zakresie 31-40 km/h – 800 zł,
- przekroczenie prędkości w zakresie 41-50 km/h – 1000 zł,
- przekroczenie prędkości w zakresie 51-60 km/h – 1500 zł,
- przekroczenie prędkości w zakresie 61-70 km/h – 2000 zł,
- przekroczenie prędkości o 71 km/h i więcej – 2500 zł.

Dodatkowo wprowadzono swoistą instytucję recydywy, poprzez ustalenie, że w przypadku, gdy przekroczenie prędkości o 31 km/h i więcej nastąpiło ponownie w okresie 2 lat od dnia pierwszego naruszenia, wysokość administracyjnej kary pieniężnej za drugi i kolejny przypadek naruszenia prawa ulega podwojeniu.

Z kolei wysokość kary pieniężnej za naruszenie w zakresie niestosowania się do sygnału świetlnego; zachowania minimalnego dystansu pomiędzy pojazdami; innych naruszeń prawa (z zamkniętego katalogu naruszeń możliwych do ujawnienia urządzeniem rejestrującym) – wynosi 500 zł, z analogicznym rozwiązaniem dot. "recydywy".

Środki z administracyjnych kar pieniężnych podlegają przeznaczeniu na ściśle określone cele. Środki z kar zapłaconych na rzecz Skarbu Państwa (GITD, GDDKIA), są przekazywane na rachunek nowotworzonego Narodowego Funduszu BRD. Środki z tytułu kar zapłaconych na rzecz jednostki samorządu terytorialnego gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym gminy, są przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych bezpośrednio związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie tej gminy. Nadzór w zakresie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, sprawują regionalne izby obrachunkowe.

Wynikowo proponuje się zmienić przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami oraz ustawę z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw - w celu umożliwienia przypisania sprawcy naruszenia (osobie fizycznej) punktów karnych. W przypadkach, gdy kara pieniężna jest wymierzana podmiotowi innemu niż osoba fizyczna - punkty karne nie są nakładane. Jest to konsekwencja automatyzacji postępowania w tym zakresie.

Wymiana danych ubezpieczeniowych

Zmiany dotyczące ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych umożliwiają wymianę danych dotyczących wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za czyny ujawnione urządzeniem rejestrującym.

Narodowy Fundusz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

Tworzy się Narodowy Fundusz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (Fundusz), którego zasadniczym źródłem zasilenia są wpływy z administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych za czyny ujawnione urządzeniami rejestrującymi, zaś źródłem wydatkowania - finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych bezpośrednio związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, ujętych w programach Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Fundusz stanowi wydzielony rachunek bankowy na kontach Banku Gospodarstwa Krajowego.

Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, dokonuje wypłat ze środków Funduszu w celu realizacji zadań na rzecz beneficjentów ujętych w programach Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg

Ustawa proponuje obligatoryjne przeznaczenie części środków wpływających do RFRD, w postaci wpłat Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie, na enumeratywną listę zadań inwestycyjnych związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj.

- droga dla pieszych;
- droga dla pieszych i rowerów;
- droga dla rowerów;
- pas ruchu dla rowerów;
- śluza dla rowerów;
- chodnik;
- przejście dla pieszych;
- przejazd dla rowerów;
- przystanek pojazdów transportu publicznego.

Przepisy przejściowe i dostosowujące

Zgodnie z proponowanymi przepisami przejściowymi, dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 129g ust. 5 i art. 129h ust. 5 ustawy zmienianej w art. 2, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 129g ust. 5 i art. 129h ust. 5 ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez dwa lata i mogą być w tym czasie zmieniane. Dotyczy to rozporządzeń, dla których zmienia się brzmienie przepisu upoważniającego.

W związku z nowymi zasadami lokalizacji urządzeń rejestrujących, w przepisie przesądzono, że stacjonarne urządzenia rejestrujące, których lokalizacja i instalacja w pasie drogowym drogi publicznej nastąpiła przed wejściem w życie przepisów niniejszej ustawy, mogą dalej funkcjonować.

W związku z wprowadzeniem odpowiedzialności administracyjnej za czyny zidentyfikowane fotoradarem, przesądzono o statusie toczących się postępowań, i tak:

- postępowania w sprawach o wykroczenia popełnione w zakresie naruszeń niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, lub niestosowania się do sygnałów świetlnych, ujawnione przy użyciu urządzenia rejestrującego przed dniem wejścia w życie ustawy prowadzi się na podstawie przepisów obowiązujących w dniu popełnienia wykroczenia;
- postępowania egzekucyjne należności pieniężnych powstałych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji w zakresie naruszeń niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, lub niestosowania się do sygnałów świetlnych, ujawnione przy użyciu urządzenia rejestrującego, wszczęte przed dniem wejścia w życia ustawy prowadzi się na podstawie przepisów obowiązujących w dniu wszczęcia postępowania.

Przepis przejściowy wskazuje ponadto, od którego naboru z RFRD zastosowanie znajdują nowe zasady alokacji środków z NFOŚiGW.

Wejście w życie

Proponowany termin vacatio legis umożliwia adresatom norm dostosowanie się do ich brzmienia.

4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe

Zakłada się, że projekt doprowadzi do dalszego spadku liczby najpoważniejszych zdarzeń drogowych, tj. wypadków śmiertelnych oraz wypadków ze skutkiem w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała pokrzywdzonego – w szczególności w odniesieniu do niechronionych uczestników ruchu. Skutkiem

pośrednim będzie dalsza redukcja kosztów zewnętrznych zdarzeń drogowych. W 2020 r. zgłoszono 23 540 wypadków drogowych, mających miejsce na drogach publicznych, w strefach zamieszkania lub strefach ruchu, w wyniku których 2491 osób poniosło śmierć, a ranne zostały 26 463 osoby (w tym ciężko 8 805).[25] Daje to wskaźnik ok. 11 osób zabitych i 112 osób rannych na 100 wypadków, tym samym wynika z tego, że w co dziesiątym wypadku zginął co najmniej jeden człowiek. Zgodnie ze statystykami, niemalże 90% z nich wydarzyło się z winy kierujących, co daje 20 999 wypadków. W wyniku tych zdarzeń śmierć poniosło 2020 osób (81,1%), a 24 123 zostały ranne (91,2%). Zgodnie ze statystykami w 2020 r. z winy pijanych kierowców doszło do 1 656 wypadków, w których zginęło 216 osób, a rannych zostało 1 847 osób. W odniesieniu do ogólnej liczby wypadków spowodowanych przez kierujących, kierujący pod wpływem albo po użyciu alkoholu stanowili 7,9%. W porównaniu do 2019 r. nastąpił wzrost: liczby wypadków spowodowanych przez tę grupę kierujących o 1 (+0,1%) i osób zabitych o 24 (+12,5%). W 2020 r. w porównaniu z 2019 r. nastąpił spadek liczby ujawnionych kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu (w stanie po użyciu oraz w stanie nietrzeźwości) o 12 030 osób, jednakże wynika to najprawdopodobniej ze znacznie mniejszej liczby kontroli trzeźwości, która zmniejszyła się aż o 10 144 788 w wyniku pandemii i ograniczonego ruchu na drogach. Zgodnie z raportem Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu, zwanej dalej „ETSC",[26] w 2020 r. Polska miała najwyższy w Europie wskaźnik liczby zgonów na drogach na miliard przebytych kilometrów, tj. czterokrotnie więcej niż w Norwegii, Irlandii, Szwecji czy Wielkiej Brytanii. Również pod względem liczby zgonów na 1 mln mieszkańców Polska plasuje się w czołówce – w raporcie ETSC wskazano Polskę jako 5. kraj z najwyższym współczynnikiem śmiertelności. Wyższe miejsca zajęły jedynie Litwa, Serbia, Bułgaria i Rumunia. Jest to trend, który potwierdzają także wcześniejsze raporty ETSC. Należy zwrócić także uwagę, iż wypadki drogowe to nie tylko trauma poszkodowanych i ich bliskich, lecz także koszty dla gospodarki. Podstawowym źródłem danych do wyceny kosztów zdarzeń drogowych metodą kapitału ludzkiego i kosztów restytucji opracowanej na zlecenie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, zwanej dalej „KRBRD", są:

- dane statystyczne dotyczące liczby wypadków, ich ciężkości i struktury z uwagi na płeć, wiek i lokalizację wypadku (pochodzące z policyjnej bazy danych o zdarzeniach drogowych SEWIK),
- dane statystyczne dotyczące liczby kolizji oraz rodzaju pojazdu uczestniczącego w zdarzeniu (pochodzące z policyjnej bazy danych o zdarzeniach drogowych SEWIK),
- dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, będącego źródłem większości informacji w zakresie danych społeczno-ekonomicznych, niezbędnych do wyceny kosztów jednostkowych zdarzeń drogowych.

Wartość strat materialnych wyliczonych metodą PANDORA w 2015 r.[27] wyniosła 8,9 mld zł, czyli ok. 0,5% PKB Polski. Wartość strat materialnych wzrasta mimo spadku liczby wypadków i samochodów uczestniczących (odpowiednio 7,7 mld zł i 696 tys. samochodów w 2014 r. W 2018 r. natomiast koszty społeczne wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce oszacowano na poziomie 56,6 mld zł. Łącznie w 2018 r. koszty zdarzeń drogowych stanowiły 2,7% polskiego PKB, w tym koszty wypadków – 2,1% PKB. Koszty te stale rosną.

Metoda powyższej wyceny bierze pod uwagę następujące składniki:

[25] Wszystkie dane w tej sekcji: Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Wypadki drogowe w Polsce w 2020 roku, Warszawa 2021
[26] https://etsc.eu/wp-content/uploads/15-PIN-annual-report-FINAL.pdf
[27] https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/badania-kosztow-zdarzen-drogowych/

- wartość utraconego przyszłego wkładu do PKB ofiar wypadków,
- straty materialne (wartość uszkodzeń pojazdów),
- koszty administracyjne (ratownictwo medyczne, działania służb nadzoru, sądownictwo, więziennictwo, pogrzeby, zasiłki),
- koszty społeczne (odszkodowania, leczenie, rehabilitacja).

Koszty jednostkowe wypadków i kolizji drogowych w 2018 r. wyniosły:

- koszt jednostkowy ofiary śmiertelnej – 2,4 mln zł,
- koszt jednostkowy ofiary ciężko rannej – 3,3 mln zł,
- koszt jednostkowy ofiary lekko rannej – 48,2 tys. zł,
- koszt jednostkowy wypadku drogowego – 1,4 mln zł,
- koszt jednostkowy kolizji drogowej – 26,7 tys. zł.

Z danych dotyczących kosztów wypadków i kolizji drogowych za 2018 r. wynika, że w 2018 r. koszty wszystkich zdarzeń drogowych, które zdarzyły się na sieci dróg w Polsce, wyniosły szacunkowo 56,6 mld zł, w tym:

- wartość wypadków drogowych wyniosła 44,9 mld zł, tj. 79% ogółu kosztów wszystkich zdarzeń (wzrost o 34% w stosunku do 2015 r.);
- wartość kolizji drogowych wyniosła 11,7 mld zł, tj. 21% ogółu kosztów wszystkich zdarzeń (spadek o 20% w stosunku do 2015 r.).

W 2018 r. podstawowa struktura kosztów zdarzeń drogowych zmieniła się na niekorzyść wielkości kosztów wypadków, których udział w kosztach całkowitych zdarzeń wyniósł aż 79%. Pozostałe 21% stanowiły koszty kolizji drogowych. W porównaniu do 2015 r., będącego ostatnim rokiem analizy kosztów zdarzeń drogowych w Polsce, oznacza to wzrost kosztów społecznych generowanych z tytułu zdarzeń drogowych z udziałem strat osobowych o 11%, mimo faktu, że w 2018 r. w stosunku do 2015 r. spadła liczba wypadków i ich ofiar oraz wzrosła liczba kolizji.

Dzięki obowiązkowemu ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej OC wynikającej z posiadania i użytkowania pojazdów większość z tych strat jest pokrywana odszkodowaniami, które, tak jak i straty, wzrosły w ostatnich latach. Najwięcej strat ponoszą towarzystwa ubezpieczeniowe, dla których wysokość odszkodowań (OC + casco) wzrasta w tempie 4% rocznie. Tylko w 2015 r. firmy ubezpieczeniowe wypłaciły Polakom niemal 11 mld zł brutto z tytułu odszkodowań i świadczeń, w tym z odszkodowań z tytułu wypadków drogowych 1,7 mld zł. Dla 2018 r. wartość wypłaconych przez towarzystwa ubezpieczeniowe odszkodowań osobowych na skutek wypadków drogowych wyniosła 1,79 mld zł, czyli o blisko 5% więcej niż w 2015 r.

Najnowsze dane, przedstawione w dokumencie "Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2023 r." (Ministerstwo Infrastruktury, druk sejmowy 422) wskazują, że koszty wypadków drogowych i kolizji drogowych w roku 2022 wyniosły 52 miliardy złotych, z czego 37,9 miliarda złotych to koszty wypadków. Koszt jednej ofiary śmiertelnej wypadku to ponad 2,5 miliona złotych, zaś ofiara ciężko ranna generuje koszt ok. 4,2 miliona złotych. Stały wzrost większości kosztów zdarzeń drogowych ukazuje tabela:

Kategoria	2018	2021	2022
Koszty społeczne wszystkich zdarzeń drogowych	**56,6 mld zł**	**39,3 mld zł**	**52 mld zł**

Koszty wypadków drogowych	**44,9 mld zł**	**35,8 mld zł**	**37,9 mld zł**
Koszty kolizji drogowych	**11,7 mld zł**	**3,5 mld zł**	**14,1 mld zł**
Udział % w PKB, w tym koszty wypadków	**2,7 %** **2,1%**	**1,5%** **1,4%**	**1,7%** **1,2%**
Koszty zdarzeń drogowych na sieci TEN-T	**1,9 mld zł**	**2,7 mld zł**	**3,9 mld zł**
Koszt jednostkowy ofiary śmiertelnej	**2,4 mln zł**	**2,6 mln zł**	**2,6 mln zł**
Koszt jednostkowy ofiary ciężko rannej	**3,3 mln zł**	**3,5 mln zł**	**4,2 mln zł**
Koszt jednostkowy ofiary lekko rannej	**48,2 tys. zł**	**51,3 tys. zł**	**54,6 tys. zł**
Koszt jednostkowy straty materialnej	**15,4 tys. zł**	**4,7 tys. zł**	**19 tys. zł**
Koszt jednostkowy wypadku drogowego	**1,4 mln zł**	**1,6 mln zł**	**1,8 mln zł**
Koszt jednostkowy kolizji drogowej	**26,7 tys. zł**	**8,2 tys. zł**	**38,8 tys. zł**

W 2023 r., podobnie jak w latach poprzednich, najczęstszą przyczyną wypadków ze skutkiem śmiertelnym, spowodowanych przez kierujących, było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu (39,7%). Te wypadki skutkowały jednocześnie największym odsetkiem ofiar śmiertelnych w ogólnej liczbie (40,9%). W porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły zarówno liczba wypadków z tej przyczyny (+2,8%), jak i liczba zgonów w tych zdarzeniach (+5,2%).

5. Źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa nie generuje bezpośrednich kosztów dla jednostek sektora finansów publicznych. W Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności przewidziano kluczowe zadanie, którego skuteczność realizacji wzmacnia przedmiotowa ustawa – „Rozwój operacyjności Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym w zarządzaniu bezpieczeństwem ruchu drogowego na polskich drogach" (E2.2.1 Inwestycje w bezpieczeństwo transportu).

W 2024 r. zawarto umowę o finansowanie ww. przedsięwzięcia, wartość całkowita przedsięwzięcia wyniosła 161 244 820,00 PLN, z czego wartość kwalifikowalna przedsięwzięcia to 131 093 349,60 PLN. Termin realizacji przedsięwzięcia upływa 30 czerwca 2026 r. Głównym celem przedsięwzięcia jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na krajowej sieci drogowej. Dzięki zwiększeniu liczby urządzeń rejestrujących, zmniejszona zostanie liczba wypadków powodowana niedostosowaniem prędkości do warunków ruchu i niestosowaniem się do nadawanych sygnałów świetlnych. Zakres rzeczowy przedsięwzięcia obejmuje zakup i instalację 128 stacjonarnych urządzeń rejestrujących, służących do ujawniania wykroczeń w ruchu drogowym (podstawowy zakres projektu obejmuje zakup i instalację 128 urządzeń rejestrujących, co stanowi liczbę niezbędną do osiągnięcia wartości kamienia milowego E25G, wskazanego w Krajowym Planie Odbudowy:

- 43 urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości,
- 70 urządzeń punktowego pomiaru prędkości,
- 10 urządzeń do monitorowania przejazdu na czerwonym świetle na skrzyżowaniach,
- 5 urządzeń do monitorowania przejazdu na czerwonym świetle na przejazdach kolejowych.

Urządzenia zostaną zainstalowane na drogach krajowych. Dzięki rozwiązaniom ww. ustawy wydatki w tym zakresie zachowają efektywność, zmianie ulega bowiem dysfunkcjonalny system egzekucji odpowiedzialności za naruszenia prawa zidentyfikowane przez te urządzenia.

6. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt przewiduje czasowe utrzymanie w mocy dwóch aktów wykonawczych, dla których zmienia się brzmienie przepisu upoważniającego – tj. art. 129g ust. 5 i art. 129h ust. 4 PoRD. Zmiany w tym zakresie wynikają z wprowadzenia nowego trybu sankcjonowania wybranych naruszeń prawa oraz zmian dotyczących wymagań lokalizacyjnych i oznaczeń fotoradarów.

Jednocześnie wymagane jest dostosowanie brzmienia rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 2023 r. w sprawie ewidencji kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1897) – aby ująć w tym rozporządzeniu podstawy do przypisania punktów karnych w oparciu o naruszenia prawa podlegające odpowiedzialności administracyjnej.

Rozporządzenia wydane w oparciu o nieobowiązującą już podstawę prawną – art. 7 ust. 2 i 3 PoRD, w zakresie wymagań dla urządzeń rejestrujących oraz ich oznakowania, wymagać będą dostosowania do postanowień ustawy, ta bowiem wprowadziła podstawowe wymagania na poziomie normy ustawowej.

7. Zgodność projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych lub określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1646 oraz z 2022 r. poz. 1616).

8. Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych

Projekt nie był poddany konsultacjom społecznym.